



**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
ACCIÓN DE INCOSTITUCIONALIDAD DE:
MARÍA ANTONIETA CHINCHILLA ARIAS CONTRA ARTÍCULO 309 IN FINE
DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EXPEDIENTE No. 14-00001-UNED**

SEÑORES MAGISTRADOS:

Quien suscribe, Derick Sebastián Vargas Bustamante, mayor, soltero abogado, vecino de Tabarcia de Mora, cédula de identidad número uno mil doscientos ochenta y cuatro guion setecientos cincuenta y uno, PROCURADOR GENERAL, con el respeto acostumbrado atento digo:

En la condición antes indicada, contesto en tiempo la audiencia otorgada a la Procuraduría General de la República por auto de las quince horas doce minutos del once de octubre de dos mil catorce, respecto a la acción de inconstitucionalidad que promueve la Señora María Antonieta Chinchilla Arias, contra el artículo 309 in fine de la Ley General de la Administración Pública, por estimarlos contrarios a los principios consagrados en nuestra Constitución Política.

SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE ÉSTA ACCIÓN.

El artículo 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional en su inciso “a)” establece que procederá la interposición de la acción de inconstitucionalidad contra las leyes y otras disposiciones de carácter general, incluso las originadas en actos emanados por sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional. Para el caso en concreto, la señora María Antonieta Chinchilla Arias aduce la inconstitucionalidad del ordinal 309 in fine de la Ley General de la Administración Pública, artículo el cual perfectamente puede ser sometido a un análisis de constitucionalidad; no



obstante dicha acción de inconstitucionalidad omite aspectos tan fundamentales como la explicación de la norma o principio constitucional infringido mediante la celebración de una audiencia oral y privada, tal y como lo establece el artículo 309.

Por otra parte, el artículo 75 *ibídem* establece que: “*Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo...*”. En ese sentido el actuar de Chinchilla Arias se ha ajustado a derecho, pues ha quedado acreditado que ésta interpuso recurso de amparo contra las actuaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual fue admitido dentro del expediente número 14-0012345-007-CO.

Si bien es cierto que la recurrente, en asocio del Licenciado Rojas Rivero han hecho un rico desarrollo doctrinal en torno al debido proceso y el derecho de defensa; resultan omisos en un punto tan medular como lo es la materialización de la transgresión causada a alguna norma o principio constitucional, con la aplicación del artículo impugnado. Requisito sin el cual toda acción de inconstitucionalidad se limitaría a ser una simple percepción de violación a derechos fundamentales y no la manifestación concreta de una transgresión constitucional. Motivo por el cual la Procuraduría General de la República estima que la presente acción resulta inadmisibles, ello tratándose de un recurso tan formalista como este.

SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LA ACCIONANTE.

Estima la Procuraduría que efectivamente, la señora María Antonieta Chinchilla Arias se encuentra legitimada para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 309 in fine de la Ley General de la Administración Pública, toda vez que la misma ha demostrado fehacientemente que su recurso de amparo fue admitido por la Sala y se encuentra en trámite bajo el expediente



número 14-0012345-0007-CO. Recurso interpuesto contra las actuaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transporte en proceso ordinario administrativo número 0002-14-MOPT. Lo cual se configura como el cumplimiento de lo requerido mediante ordinal 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional que en su extracto indica: *“Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo...”*. De forma tal, que la admisión del recurso de amparo planteado por Chinchilla Arias, legitima la presente acción.

LA NORMATIVA IMPUGNADA.

El artículo 309, situado en el Título Sexto (De las Diversas Clases de Pronunciamientos), Capítulo Primero (Del Procedimiento Ordinario) de la Ley General de la Administración Pública establece:

- “1. El procedimiento ordinario se tramitará mediante una comparecencia oral y privada, ante la Administración, en la cual se admitirá y recibirá toda la prueba y alegatos de las partes que fueren pertinentes.*
- 2. Podrán realizarse antes de la comparecencia las inspecciones oculares y periciales.*
- 3. Se convocará a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes así lo requieran”.*

Alega la recurrente que el inciso primero de citado artículo, consigna la palabra “privada”, la cual, junto a la oralidad, hace alusión al modo en el que se deberá desarrollar necesariamente la comparecencia en el procedimiento ordinario administrativo.



LOS ARGUMENTOS DE LA ACCIONANTE.

El argumento central esgrimido por la señora María Antonieta Chinchilla Arias consiste en evidenciar la existencia del contradictorio entre procedimientos que, tramitándose en sede administrativa se encuentran exentos de control público, pero al llegar a la sede jurisdiccional pasen a desarrollarse de forma pública. En otras palabras, que el inciso primero del artículo 309 de la Ley General de la Administración Pública dispone de forma fragosa que la audiencia a celebrarse en procedimiento administrativo ordinario debe ser privada, lo cual genera serios roces de constitucionalidad argumentando lo siguiente:

- A.** Que el celebrar una audiencia de carácter privada resulta contraria al principio constitucional de transparencia y publicidad administrativa. Indica que la Sala Constitucional, mediante en su voto número 13658-08 ha estimado: *“...la transparencia y publicidad de la actuación administrativa se erigen como principios constitucionales implícitos, que como tales, deben regir plena y formalmente todas las actividades del sector público...”*.
- B.** Plantea además la recurrente, que la aplicación del citado ordinal 309 no solo atenta contra la eficiencia administrativa, sino que además contra la publicidad, pues la audiencia necesariamente debe ir de la mano de la oralidad y de la celeridad de los procedimientos administrativos.
- C.** Que dicho artículo además de impedir, limita el control de la legalidad de la función administrativa, no solo en relación a los sujetos del procedimiento administrativo sino también en cuanto a la eficacia y eficiencia procedimental del Órgano Director.
- D.** Considera por otra parte, que el artículo impugnado es contrario al “Principio de Acceso a la Información Administrativa”, limitando con ello



el control ciudadano sobre el ejercicio de la potestad u función administrativa. Al respecto, cita un voto de la Sala Constitucional que reza: *“Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información...”*.

- E. Finalmente, argumenta la recurrente que carece de lógica el hecho de que una audiencia se celebre de forma privada en instancias administrativas, cuando dicha diligencia es llevada a cabo de forma pública en sede jurisdiccional. Atentando de esta forma contra el acceso a la justicia pronta y cumplida.

ANTECEDENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL.

Sobre este tema ya ha existido pronunciamiento por parte de la Sala Constitucional, y debe reconocerse que la parte recurrente ha sido bastante certera en citarla, pues en su escrito se cita el voto 5593-2012 de las dieciséis horas y cuatro minutos del dos de mayo de dos mil doce; mediante el cual fue declarada la inconstitucionalidad de la palabra “privada” contenida en el artículo 24 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo.

Estimó la Sala en su momento que, la privacidad establecida en el artículo 24 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental



Administrativo, para la celebración de audiencias de procedimientos ordinarios administrativos; resultaba contraria al “Derecho de Participación Ciudadana”; en mayor medida por tratarse de medio ambiente.

Pronunciamiento el cual estima la accionante María Antonieta Chinchilla Arias, debe trazar en norte del caso sometido a estudio. Ello por cuanto en ambos supuestos estamos ante procesos ordinarios administrativos.

POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En relación a los argumentos planteados por la accionante Chinchilla Arias la Procuraduría General de la República considera que dicha acción de inconstitucionalidad resulta inadmisibile por cuanto no se logra exponer de forma precisa en que consiste el roce de constitucionalidad alegado; recordemos que este recurso busca atacar lesiones concretas al ordenamiento constitucional, y no meras expectativas de lesión. Sobre dichos argumentos se considera:

- A.** Expone la recurrente que el celebrar una audiencia privada atenta contra el principio constitucional de transparencia y publicidad administrativa. Es criterio de la Procuraduría considerar que si bien es cierto que la transparencia y la publicidad administrativa figuran como principios constitucionales implícitos, ello no debe prestarse para confusiones. La transparencia debe ser entendida como el acceso que tienen los administrados tanto sobre el resultado así como sobre la forma en que éste se obtuvo; esto se logra a través de la publicidad administrativa. María Amparo Grau¹, quien a su vez cita al español Entrena Cuesta considera que publicidad administrativa posee una doble función: *"En primer lugar -señala- la publicidad constituye una condición jurídica para la eficacia de los actos administrativos que afectan directamente a los*

¹ <http://www.badellgrau.com/?pag=14&ct=65>



administrados y, en segundo término, actúa como presupuesto para que transcurran los plazos de impugnación". Continua explicando Grau que eventualmente puede sumarse una tercera función, la legitimación. De lo anterior podría concluirse que, eficacia, impugnación y legitimación son por tanto las tres funciones que pueden atribuirse a la publicidad del acto administrativo. Para el caso en concreto, estas tres funciones fueron ejercidas en el expediente administrativo 14-0001-MOPT, por cuanto fue eficaz e sancionar la conducta de conducir un vehículo oficial sin autorización y en estado de embriaguez. Dicho procedimiento es recurrible y además legitima las actuaciones del órgano director dentro del proceso, así como las de Doña María Antonieta Chinchilla Arias, quien ejerció plenamente su derecho de defensa. Motivo por el cual no existe transgresión de orden constitucional en ese sentido.

- B.** Expone la recurrente: ***“Atenta contra la eficiencia administrativa, la publicidad debe ir de la mano de la oralidad y celeridad de los procedimientos administrativos”*** (resaltado es del original). Si bien es cierto que este argumento resulta reiterado, por cuanto hace referencia a la eficacia y la publicidad de los actos administrativos, tema el cual ya fue abordado en la consideración anterior. No obstante, resulta oportuno señalar que la publicidad de la audiencia o debate no necesariamente garantiza la celeridad del procedimiento administrativo, pues independiente mente de que la audiencia sea pública o privada, se compondrá por las mismas etapas o actos, cumpliéndose así el debido proceso. Por el contrario, un alto número de personas en ocasiones dificulta el correcto desarrollo de la audiencia. Nótese que el artículo 310 del mismo cuerpo legal establece: *“Sólo las partes y sus representantes y abogados podrán comparecer al acto, fuera de la Administración, pero ésta podrá permitir la presencia de estudiantes, profesores o científicos, quienes asistirán obligados por el secreto profesional”*.



- C. Se indica que el artículo 309 de la Ley General de la Administración Pública impide y limita el control de la legalidad de la función administrativa, tanto en relación a los sujetos del procedimiento administrativo así como en cuanto a la eficacia y eficiencia procedimental del Órgano Director. Considera la Procuraduría que esto no es cierto, por cuanto ya vimos que el artículo 310 ibídem autoriza la presencia de estudiantes, profesores o científicos; por lo que no debe considerársele un acto aislado del control de legalidad. Por otra parte, el procedimiento administrativo como tal se compone de una serie de actos los cuales necesariamente deben cumplirse para llegar a un resultado; uno de esos actos es precisamente la posibilidad de impugnar el fallo, como mecanismo de control sobre las actuaciones del órgano director. Además, este artículo establece que podrán asistir a la audiencia: *“las partes y sus representantes y abogados”*; o sea, la persona sometida a un proceso de este tipo podrá contar con patrocinio letrado, el cual velará por la legalidad de los actos ahí celebrados.
- D. Si bien es cierto que la Sala Constitucional mediante su voto número 4637-2004 deja en claro que *“El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos...”*, dicho control eventualmente podría ser ejercido por los asistentes que contempla el artículo 310, motivo por el cual no podemos concluir que el Principio de Acceso a la Información Administrativa esté siendo inaplicado.
- E. Por último, el que una audiencia sea celebrada de forma privada en instancias administrativas, y de forma pública forma pública en sede jurisdiccional; lejos de constituir un hecho que atente contra el Principio



de Acceso a la Justicia Pronta y Cumplida, obedece a un mero capricho del Legislador, el cual ha de presumirse que se pensó en las características de infraestructura de los órganos administrativos frente a los del Poder Judicial, aunado a la naturaleza jurisdiccional de éste como fin, por ende una especial tutela por parte de los administrados, no obstante una vez más recalcar que el ordinal 310 permite la asistencia de terceros en sede administrativa. Por otra parte guarda silencio la recurrente en indicar de forma concreta en que forma se lesionaron sus derechos fundamentales con la celebración de la audiencia oral y privada, requisito indispensable para poder declarar inconstitucional una norma.

CONCLUSIÓN.

En suma, de los argumentos expuestos por la recurrente Chinchilla Arias, así como de la jurisprudencia y doctrina consultadas, se logra concluir que el artículo 309 de la Ley General de la Administración Pública no es inconstitucional, por cuanto el proceso administrativo se constituye por una serie de etapas mediante las cuales se garantiza el debido proceso. Existe un derecho de defensa, tanto técnica como material; el hecho de que la audiencia en sede administrativa se celebre de forma oral y privada, no implica que sea un acto hermético o ajeno al control de legalidad, pues el artículo 310 ibídem prevé la posibilidad de que terceros asistan a la audiencia privada. Por otra parte, la existencia de una segunda instancia, permite conocer errores u omisiones de la primera.

La accionante, es omisa en indicar de forma concreta cual fue el derecho fundamental que se le lesionó con la celebración de la audiencia oral y privada, ni tampoco de que forma atenta contra nuestro ordenamiento constitucional, simplemente se limita a desarrollar doctrinariamente el tema de el derecho a la defensa, el debido proceso y la publicidad de los actos



administrativos como parámetro de control de constitucionalidad. Motivo por el cual ésta acción debe ser declarada sin lugar.

Dejamos de la anterior forma contestada la audiencia conferida.

NOTIFICACIONES:

Señalo para notificaciones, la oficina del suscrito, situada en el décimo noveno piso del Edificio de la Procuraduría General de la República.

San José, 18 de enero de 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Derick Sebastián Vargas Bustamante'. The signature is fluid and cursive, with a prominent vertical stroke for the letter 'B'.

Derick Sebastián Vargas Bustamante
Procurador General de la República